

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La révision du statut de la RTBF

Defreyne, Élise

*Published in:*  
Journal des Tribunaux

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Defreyne, É 2015, 'La révision du statut de la RTBF: quelle vision du service public ? ', *Journal des Tribunaux*, Numéro 6627, p. 859-862.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

finallement parvenu à la conclusion que le tribunal de police était compétent et, partant, qu'il était bien la juridiction d'appel compétente. La Cour de cassation n'étant pas de cet avis (les faits ne pouvant être qualifiés d'accident de la circulation), elle a cassé le jugement prononcé par le tribunal de première instance de Malines. Mais devant quelle juridiction la Cour de cassation devait-elle renvoyer l'affaire? On sait que, depuis le revirement opéré par son arrêt rendu en audience plénière du 22 septembre 2005<sup>48</sup>, la Cour de cassation qui casse une décision sur la compétence applique l'article 660, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire en renvoyant directement l'affaire devant le juge d'appel compétent, au détriment de l'article 1110, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, qui aurait pour effet d'opérer un renvoi de l'affaire devant une autre juridiction de même rang, avec cette conséquence quasi inéluctable que la juridiction de renvoi se déclarerait incompétente<sup>49</sup>. En renvoyant directement l'affaire devant le juge d'appel compétent, la Cour fait l'économie d'une instance, ce qui est évidemment heureux. Dans l'affaire évoquée ci-dessus, la Cour aurait donc logiquement dû renvoyer la cause devant la cour d'appel d'Anvers, juridiction d'appel du tribunal de première instance de Malines qui, selon l'analyse de la Cour, était le juge de premier degré compétent. C'était à nouveau sans compter sur l'article 1070 du Code judiciaire qui a amené, sans pour autant qu'il y soit fait expressément référence, la Cour de cassation à renvoyer l'affaire devant le tribunal de première instance de Malines, « autrement composé » pour « connaître de la cause et statuer par une décision susceptible d'appel »<sup>50</sup>. Le raisonnement de la Cour est le suivant : le tribunal de première instance de Malines ne pouvait confirmer la compétence du tribunal de police et aurait dû réformer le premier jugement pour ce motif, tout en se considérant compétent pour connaître de la cause. Or, s'il avait statué dans le sens voulu par la Cour de cassation, le tribunal de première instance de Malines aurait dû, non pas faire application de l'article 643 du Code judiciaire et renvoyer l'affaire devant la cour d'appel d'Anvers en tant que juridiction d'appel du juge de premier degré compétent, mais faire application de l'article 1070 du Code judiciaire et statuer au fond par un jugement susceptible d'appel. Si le jugement du tribunal de première instance de Malines devait être frappé d'appel, la cause aura connu, sans compter l'introduction d'un éventuel deuxième pourvoi, pas moins de cinq instances.

## 4 Brèves conclusions et suggestion

Quelles que soient les circonstances dans lesquelles il est appliqué, l'article 1070 du Code judiciaire aboutit à multiplier, sans aucun motif apparemment légitime, le nombre d'instances au sein d'une même affaire. Certes l'article 1070 du Code judiciaire aurait dû être abrogé en même temps qu'était inséré l'alinéa 2 de l'article 1050 du Code judiciaire puisqu'en empêchant les parties de faire appel d'un jugement sur la compétence avant que ne soit prononcée une décision définitive, le législateur faisait perdre à l'article 1070 du Code judiciaire sa raison d'être. Mais cet effet « multiplicateur d'instances » est nécessairement amplifié par la controverse relative à l'objet de la demande en tant que critère de compétence, et les solutions divergentes adoptées par les juridictions de fond sur ce point. Il est pour le moins fascinant de constater que, dans l'affaire commentée, les deux magistrats étaient du même avis quant à la qualification à donner à la convention liant les parties. Malgré cela, le dossier a été quelque peu parasité par des questions chronophages portant sur la compétence, le débat se résumant finalement à la question suivante : « lors de l'examen de la compétence d'attribution, doit-on, lorsque la compétence est déterminée par l'objet de la demande, donner la primauté à l'objet de la demande tel qu'il a été formulé par le demandeur (comme le suggère la Cour de cassation) ou à l'objet réel de la demande? ». Le désaccord entre les deux magistrats ne portait que sur ce point, mais ce désaccord a eu pour effet de voir le premier jugement réformé, créant ainsi, avec la complicité de l'article 1070 du Code judiciaire, un troisième degré de juridiction. La coexistence des deux thèses favorise, pour cette seule raison, la réformation de jugements prononcés sur la compétence, ce qui augmente nécessairement le risque de voir l'article 1070 du Code judiciaire, être appliqué par les tribunaux de première instance, avec les conséquences kafkaïennes que cela implique. Dans le contexte actuel d'une justice plus rapide et efficiente, l'abrogation de l'article 1070 du Code judiciaire n'apparaît pas être un luxe inaccessible...

Jean-Sébastien LENAERTS  
Avocat au barreau de Bruxelles  
Assistant en droit judiciaire à l'U.L.B.

(48) Cass., 22 septembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 122 ; *R.C.J.B.*, 2009, p. 353.  
(49) Sur cette question, voy. J.-F. VAN DROOGHENBROECK et A. DECROËS,

« À qui revient la cause après cassation? », *R.C.J.B.*, 2009, p. 366 ; G. CLOSSET-MARCHAL, « Après cassation d'une décision sur la

compétence : à qui renvoyer? », *J.T.*, 2006, p. 117.

(50) Pour un bref commentaire de cet arrêt, voy. J.-F. VAN DROOGHEN-

BROECK et A. DECROËS, *op. cit.*, p. 393.

## Vie du droit

# La révision du statut de la RTBF : quelle vision du service public ?

## 1 L'origine du nouveau cadre réglementaire

Depuis 2008, la RTBF poursuit un développement soutenu de ses activités sur internet<sup>1</sup>. Cette expansion déplaît aux éditeurs de presse qui y voient une forme de concurrence déloyale. En particulier, ils reprochent à la RTBF de diffuser de l'information écrite à partir de sites web, alors qu'eux-mêmes tentent de développer leurs activités de presse sur internet. Or, si la RTBF reçoit une subvention publique pour financer ses missions de service public, les éditeurs de presse ne sont pas financés, du moins pas dans une mesure comparable. Ces derniers ont donc intenté une action judiciaire devant le président du tribunal de commerce de Charleroi sur la base de l'ancien article 95 de loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection des

consommateurs<sup>2</sup>. Par une décision rendue le 30 décembre 2011, la juridiction a rejeté leur demande en considérant que « l'activité déployée par la RTBF sur internet ne dépasse pas l'objet que lui assigne son décret statutaire »<sup>3</sup>. Les éditeurs de presse ont alors fait appel devant la cour d'appel de Mons, qui a également rejeté leur demande<sup>4</sup>.

En parallèle de la procédure introduite devant les juridictions belges, les éditeurs de presse ont également porté plainte devant la Commission européenne en février 2011. Pour rappel, la Commission apprécie la compatibilité des systèmes de financement des radiodiffuseurs publics avec les règles de concurrence en deux temps. Tout d'abord, elle examine si la mesure peut être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, § 1<sup>er</sup> TFUE. Ensuite, elle vérifie la compatibilité de l'aide au regard de l'article 106, § 2 TFUE. Pour clarifier la manière dont elle exerce ce test de compatibilité, la Commission a développé trois

(1) Pour un exposé détaillé de l'affaire, voy. É. LECROART, « La concurrence entre presse écrite et médias audiovisuels de service public sur

internet », *A&M*, 2014/6, pp. 451-462.  
(2) Actuel article VI.104, Code de droit économique.

(3) Comm. Charleroi, 30 décembre 2011, *A&M*, 2012/6, p. 610.

(4) Mons, 20 janvier 2014, *A&M*, 2014/6, p. 527. Un pourvoi est ac-

tuellement pendant devant la Cour de cassation.

conditions dans la communication sur les aides d'État à la radiodiffusion de 2009<sup>5</sup> : l'aide est déclarée compatible si elle respecte les exigences en matière de définition des missions de service public, de financement et de mécanismes de contrôle. La plainte des éditeurs de presse a ainsi entraîné de longues négociations entre la Commission et la Communauté française au sujet du respect de ces trois conditions. Finalement, après avoir obtenu l'engagement de la Communauté française de modifier le cadre réglementaire de la RTBF, la Commission a rendu sa décision finale le 7 mai 2014<sup>6</sup>. Entre autres, celle-ci impose certaines conditions pour le développement de nouveaux services en ligne. La RTBF doit ainsi faire le lien entre ses services en ligne comprenant des textes et ses programmes de radio ou de télévision ; elle doit également mettre l'accent sur les images et les sons<sup>7</sup>.

Cette décision de la Commission a donc donné lieu à la révision la plus importante du statut de la RTBF depuis 1997, date à laquelle l'ancien institut public s'était mué en une « entreprise publique autonome à caractère culturel »<sup>8</sup> dont les missions sont spécifiées dans un contrat de gestion. Les engagements de la Communauté française, pris dans le cadre des négociations avec la Commission, ont été traduits dans le décret du 29 janvier 2015<sup>9</sup> et un avenant au contrat de gestion du 10 décembre 2014<sup>10</sup>. Dans cet article, nous développerons les lignes de force de ce nouveau cadre réglementaire, qui sont révélatrices de l'influence du droit européen sur le droit administratif belge et consacrent une vision fonctionnelle du service public.

## 2 Les lignes de force du nouveau cadre réglementaire

La RTBF, à l'instar d'autres entreprises publiques, peut exercer des activités commerciales, mais ne peut recevoir des subventions que pour l'exercice des missions de service public qui lui sont confiées<sup>11</sup>. Le financement d'activités commerciales par des moyens publics reviendrait en effet à fausser la concurrence. Ce qui pose problème à l'heure actuelle, au regard de la définition des missions de service public, c'est le développement de nouveaux services de médias. Si les acteurs privés ne contestent pas que la RTBF puisse recevoir un financement public pour ses activités de radiodiffusion et télédiffusion, ils lui reprochent en revanche de développer des nouveaux services qui ne feraient pas partie de sa mission de service public (comme la télévision de rattrapage, les programmes à la demande, les services en ligne...) grâce à sa dotation publique.

Un ensemble de nouvelles règles introduites dans le décret et le contrat de gestion a donc pour objet de clarifier la distinction entre les missions de service public et les activités commerciales et de contrôler que le financement public ne bénéficie qu'aux premières. Tout d'abord, l'exercice d'une activité commerciale est soumis à certaines conditions, dont la tenue d'une comptabilité séparée. Ensuite, afin de préciser ce qui relève des missions de service public de la RTBF, surtout au regard des nouveaux services de médias, la négociation du contrat de gestion est ouverte à la consultation publique. À la suite de cette consultation, lorsque les missions de service public ont été définies de manière concertée, elles sont inscrites de manière très détaillée dans le contrat de gestion. Enfin, si la RTBF souhaite lancer un nou-

veau service non couvert par le contrat de gestion (prévu en principe pour une durée de cinq ans), elle doit lancer une évaluation préalable. Cette procédure, réalisée par un groupe d'experts, doit permettre d'évaluer la valeur publique du nouveau service (sa contribution aux besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société) et son impact sur le marché. Si l'avis des experts est positif, le contrat de gestion est modifié pour intégrer ce nouveau service.

### A. L'exercice d'activités commerciales et la transparence des comptes

Lors des négociations avec la Commission, la Belgique s'est engagée à mieux définir l'origine publique ou commerciale des recettes et à renforcer la transparence de son système comptable<sup>12</sup>. Le nouvel article 3bis du décret RTBF définit les conditions auxquelles le radiodiffuseur public peut exercer des activités commerciales. Les activités commerciales sont ainsi autorisées dans la mesure où elles appuient l'offre de l'entreprise dans le cadre de sa mission de service public, en facilitent la réalisation ou en allègent les coûts. Selon les travaux préparatoires, cela « concerne toutes les activités qui visent à tirer parti de la notoriété des services de médias audiovisuels linéaires (ses chaînes de radio et de télévision) et non linéaires (ses offres de contenus en vidéo à la demande, radio à la demande et podcast), ainsi que des services de la société de l'information qui y sont liés (notamment ses sites internet et pages sur les réseaux sociaux) »<sup>13</sup>. Le contrat de gestion apporte des précisions supplémentaires sur les activités commerciales que la RTBF est autorisée à réaliser<sup>14</sup>. En outre, le radiodiffuseur public doit tenir une comptabilité séparée afin d'éviter les compensations croisées, c'est-à-dire le financement public d'activités commerciales. Cette transparence dans les comptes permet de vérifier que le financement public est limité aux coûts nets induits par la mission de service public. Enfin, la RTBF doit exercer ses activités commerciales aux conditions normales du marché.

Cette exigence de transparence se traduit également dans le rapport annuel de la RTBF, qui comprend une synthèse des sources, revenus et coûts issus de l'exercice de ses activités ainsi qu'un aperçu des coûts nets de l'exercice de la mission de service public<sup>15</sup>. De plus, le collège des commissaires aux comptes doit rédiger un rapport spécial sur la base des comptes de la RTBF.

Outre ces obligations de transparence, la RTBF est soumise à deux types de contrôle financier. D'une part, les comptes annuels de la RTBF et le rapport spécial complémentaire font l'objet d'une révision systématique par des réviseurs externes<sup>16</sup>. D'autre part, le collège des commissaires aux comptes — une autorité indépendante externe — doit établir un rapport spécial sur la base d'informations détaillées transmises chaque année par la RTBF<sup>17</sup>.

### B. Un contrat de gestion

#### 1. Détaillé

Avant l'adoption du décret de 1997, les missions de service public de la RTBF s'énonçaient de manière très laconique dans le décret statutaire, par une énumération de la tétralogie classique : l'information, le développement culturel, l'éducation permanente, le divertissement<sup>18</sup>.

(5) Communication de la Commission du 27 octobre 2009, concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, J.O. C 257 du 27 octobre 2009, pp. 1-14.

(6) Décision de la Commission, du 7 mai 2014, aide n° S.A.32635 (2012/E) - Financement de la RTBF - Belgique, J.O. C 233/1 du 18 juillet 2014, p. 1, ci-après « décision RTBF », disponible à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/247174/247174\\_1555382\\_256\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247174/247174_1555382_256_2.pdf)

(7) Décision RTBF, § 294.

(8) Article 1<sup>er</sup> du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, M.B., 28 août 1997 (ci-après, « décret RTBF »).

(9) Décret du 29 janvier 2015 modifiant le statut de la RTBF, M.B., 13 février 2015.

fiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), le décret du 9 janvier 2003 sur la transparence, l'autonomie, et le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française et le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, M.B., 11 mars 2015.

(10) Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 10 décembre 2014 portant approbation du premier avenant au quatrième contrat de gestion de la Radio-Télévision belge de la Communauté française pour les années 2013-2017, M.B., 9 février 2015.

(11) L'inverse est toutefois possible : les recettes générées par les activités commerciales de la RTBF constituent des recettes commerciales, dont le revenu net est affecté à la réalisation des missions de service public de la RTBF (voy. art. 70 *in fine* du contrat de gestion).

(12) Décision RTBF, § 257.

(13) Commentaire des articles, projet de décret de la Communauté française du 7 janvier 2015 modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), le décret du 9 janvier 2003 sur la transparence, l'autonomie, et le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française et le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, Doc. parl., comm. fr., sess. ord. 2014-2015, n° 66/1.

(14) Article 70 Contrat de gestion.

(15) Décision RTBF, § 274. Voy. aussi article 23 nouveau décret RTBF.

(16) Décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, M.B., 21 février 2003.

(17) Article 24 nouveau décret RTBF.

(18) Décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), M.B., 14 janvier 1978.



Le décret de 1997 a opéré un véritable bouleversement en introduisant la technique du contrat de gestion, qui fixe les missions de service public et les conditions de leur réalisation. Le dernier avenant au contrat de gestion renforce encore cette tendance au détail des missions de service public. À titre d'illustration, l'actuel contrat de gestion s'élève à près de 80 pages.

En ce qui concerne les récentes modifications apportées à la suite des négociations avec la Commission, deux points méritent d'être mis en avant. D'une part, la diffusion de services audiovisuels non linéaires<sup>19</sup> tels que la radio/télévision de rattrapage et les services à la demande (VOD) fait l'objet d'une limitation dans le temps et par rapport au contenu<sup>20</sup>. D'autre part, la diffusion des services en ligne (sur internet) se voit aussi imposer certaines contraintes<sup>21</sup>. Par exemple, la RTBF ne peut diffuser que les « webradios » énumérées dans le contrat de gestion. Par ailleurs, les services en ligne comprenant du texte doivent mettre l'accent sur les images et les sons et faire le lien avec les programmes de radio et de télévision de la RTBF. L'obligation d'un lien avec les programmes de radio et de télévision doit également être précisée pour les chroniques, cartes blanches, éditoriaux, dossiers thématiques, enquêtes et sondages et bases de données qui sont mis en ligne comme contenus d'information connexes aux programmes de la RTBF.

## 2. Ouvert à la consultation publique

La négociation du contrat de gestion de la RTBF doit désormais faire l'objet d'une large consultation publique menée par le Parlement de la Communauté française. Cette consultation porte « sur l'importance de la mission de l'entreprise et sa concrétisation au cours du nouveau contrat de gestion ». Elle doit permettre d'évaluer le marché des médias en tenant compte « de changements dans la situation économique du paysage médiatique, de l'offre médiatique sur le marché de la Communauté française en général, des évolutions technologiques, des tendances internationales, de la protection et de la promotion de la culture et de l'identité de la Communauté française et des attentes et besoins de l'utilisateur de médias »<sup>22</sup>.

En pratique, dix mois avant la fin du contrat de gestion, le gouvernement doit solliciter l'avis du Parlement sur les éléments constitutifs du prochain contrat de gestion. Le Parlement se charge alors de procéder à la consultation publique, au besoin en s'entourant d'experts. Il a quatre mois pour mener la consultation publique, remettre ses recommandations au gouvernement et les publier sur son site internet. Ce délai expiré, le gouvernement doit finaliser le nouveau contrat, tout en tenant compte des recommandations émises par le Parlement. En parallèle de la consultation publique, la RTBF peut également soumettre directement au gouvernement ses propres propositions relatives au nouveau contrat de gestion.

Qu'entend-on par « large consultation publique » ? S'agit-il d'une consultation ouverte à une partie ou à l'ensemble du public ? Ou uniquement à certaines parties prenantes, appelées fréquemment *stakeholders*, comme les radiodiffuseurs privés, les éditeurs de presse, les distributeurs ? Ni le décret ni le contrat de gestion n'apportent plus de précision à ce sujet. La question reste ouverte car cette procédure n'a pas encore été mise en pratique. Il est toutefois intéressant de remarquer que le décret de la Communauté flamande sur les médias comporte une dis-

position quasi identique<sup>23</sup>. Cette similarité s'explique par le fait que cette obligation de consulter le public a été imposée dans les deux cas par la Commission, dans le cadre des négociations ouvertes à la suite des plaintes déposées par les concurrents des radiodiffuseurs publics. En Communauté flamande, cette obligation a déjà été mise en œuvre une première fois en 2010 et, de manière plus récente, au printemps 2015<sup>24</sup>. D'une part, sous le contrôle scientifique de l'UAntwerpen, un bureau d'études a mené une enquête de satisfaction auprès de 1700 citoyens flamands. D'autre part, deux centres de recherche de la VUB et de l'UGent ont mené une consultation des parties prenantes<sup>25</sup>.

Par conséquent, en l'espèce, consultation publique ne signifie pas nécessairement consultation de tout le public. Il s'agit plutôt de recueillir l'avis d'une partie (idéalement représentative) des utilisateurs. À cette fin, l'autorité compétente a la possibilité de recourir à des techniques particulières du nouveau *management public*<sup>26</sup>, comme les enquêtes de satisfaction ou la consultation des parties prenantes<sup>27</sup>. Ces techniques peuvent se justifier du point de vue de l'efficacité car il serait très coûteux de traiter l'ensemble des commentaires de la population recueillis sur un site internet<sup>28</sup>. Cependant, ces nouveaux outils remettent en question un des fondements de la démocratie parlementaire, à savoir l'idée que les élections sont le seul canal d'influence du peuple sur les décideurs publics<sup>29</sup>. Que (certains) des destinataires de la norme participent à son élaboration bouscule en effet la conception traditionnelle du modèle parlementaire.

## C. Les évaluations ex ante

Tout lancement d'un nouveau service important<sup>30</sup> qui n'est pas couvert par le contrat de gestion doit faire l'objet d'une évaluation préalable et d'un avenant au contrat de gestion. L'évaluation préalable, réalisée par un groupe de trois experts, a pour objet de mettre en balance la valeur du service en question pour la société avec son incidence globale sur le marché en Communauté française. Celle-ci est mesurée en comparant la situation en la présence et en l'absence de ce nouveau service. Afin de rassembler les opinions des parties prenantes, les experts doivent lancer une consultation publique de quatre semaines à laquelle tout tiers intéressé peut participer. L'avis de consultation est publié sur le site internet du C.S.A. Les règles qui encadrent la consultation publique lancée pour l'évaluation d'un nouveau service sont donc plus claires que celles concernant la négociation d'un nouveau contrat de gestion (voy. *supra*). Au plus tard un mois après la fin de la consultation publique, le groupe d'experts indépendants rend un avis sur le projet de nouveau service important.

Cette nouvelle procédure d'évaluation préalable des nouveaux services de média appelle plusieurs remarques. À l'origine, cet outil a émergé au Royaume-Uni, lorsque la BBC a souhaité lancer en 1999 le *BBC Digital Curriculum*<sup>31</sup> et a dû faire face à la vigoureuse opposition de ses concurrents privés. Cette idée a ensuite été reprise par la Commission lors de négociations avec d'autres États membres sur le financement de la radiodiffusion publique<sup>32</sup>. Il ne s'agit donc pas d'un outil développé à la suite d'un besoin émanant de la RTBF, comme ce fut le cas pour la BBC, mais du résultat d'une exigence posée par la Commission.

Ensuite, l'on peut s'interroger sur son effectivité. Il existe en effet une probabilité non négligeable que cette procédure reste lettre morte. En

(19) Service audiovisuel non linéaire : un service de médias audiovisuels dont les programmes sont destinés à être reçus à la demande et au moment choisi par l'utilisateur, sur la base d'un catalogue de programmes établi par un éditeur de services de médias audiovisuels (article 1<sup>er</sup>, 50<sup>o</sup>, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, M.B., 24 juillet 2009).

(20) Article 42quater nouveau décret RTBF.

(21) Article 42sexies nouveau décret RTBF.

(22) Article 9, § 3bis, nouveau décret RTBF.

(23) Article 20 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et la télévision.

« décret Media »).

(24) L'actuel contrat de gestion devait en principe se terminer en 2016. Néanmoins, en raison des restrictions budgétaires imposées en 2014 par le ministre de la Culture, la VRT a souhaité renouveler son contrat avant terme.

(25) Pour un détail de la méthode utilisée, voy. J. LOISEN, T. RAATS, T. EVENS, A. VANHAEGHT et S. RUELENS, *Stakeholderbevraving ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst van de VRT met de Vlaamse Regering*, Brussel en Gent, iMinds-SMIT en iMinds-MICT, 2015, p. 26. Sur 304 parties prenantes contactées, 118 ont répondu.

(26) Ch. DE VISSCHER et F. VARONE, « La nouvelle gestion publique en action », *RULEC*, 11/2, 2004, p. 177 ;

A.-L. DURVIAUX et D. FISSE, *Droit administratif*, t. 1, *L'action publique*, coll. de la Faculté de droit de l'ULg, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 239-245.

(27) M. BONNAFOUS-BOUCHER et J. RENDTORFF, *La théorie des parties prenantes*, Paris, La Découverte, 2013.

(28) Au niveau de l'Union européenne, les consultations publiques sont ouvertes à tous les citoyens : [http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm). Il est cependant nécessaire de maîtriser l'anglais pour y répondre.

(29) T. CHRISTENSEN et P. LAEGREID, « New Public Management : Puzzle of Democracy and the influence of citizens », *Journal of Political Philoso-*

*phy*, vol. 10, n° 3, 2002, p. 267.

(30) Le décret prévoit également que toute modification substantielle d'un service existant doit faire l'objet d'une évaluation préalable. Par souci de lisibilité du texte, nous ne parlons que de « nouveau service important », mais les règles sont identiques pour toute « modification substantielle d'un service existant ».

(31) Un service éducatif en ligne à l'attention des jeunes, et donc en marge de ses activités plus traditionnelles de radiodiffusion.

(32) H. MOE, « Governing Public service broadcasting : "Public value tests" in different national contexts », *Communication, culture & critique*, 2010/3, p. 209.

Communauté flamande, une évaluation préalable est prévue par le décret sur les médias<sup>(33)</sup>, mais son champ d'application est tellement restreint qu'elle n'a encore jamais été mise en œuvre depuis 2008. En Communauté française, bien que la Commission ait veillé à ce que « la définition de la nature "nouvelle" et "importante" d'un service (déclenchant l'évaluation préalable) [soit] suffisamment large pour ne pas de facto exclure cette évaluation de manière excessive »<sup>(34)</sup>, on peut toutefois douter que ces évaluations soient réellement mises en œuvre. Sans entrer dans les détails, pour qu'un service soit soumis à l'évaluation préalable, il doit toucher un nouveau domaine d'activité de l'entreprise et atteindre un certain seuil financier. En outre, les services lancés sous forme de test (de manière temporaire, pendant maximum 18 mois) sont exclus de la définition des nouveaux services importants. La RTBF dispose donc d'une marge de manœuvre assez large pour décider de soumettre ou non un service à l'évaluation préalable. Par ailleurs, la RTBF conteste que le C.S.A. puisse contrôler ses décisions en la matière<sup>(35)</sup>. Or, sans contrôle et sans sanction, la RTBF n'a pas beaucoup d'incitation à lancer la procédure d'évaluation préalable.

Ensuite, la mise en balance de la valeur des nouveaux services pour la société avec l'incidence globale sur le marché est extrêmement délicate. En effet, comment mettre en balance deux éléments aussi différents que, d'une part, les besoins démocratiques et culturels de la société et, d'autre part, l'incidence sur le marché ? Par ailleurs, vu le caractère vague des critères, les experts ont une large marge de manœuvre pour faire primer soit la valeur ajoutée de ces services pour la société, soit leur impact négatif sur le marché. Ce flou des objectifs peut ainsi contribuer à développer un système technocratique, où il revient aux experts d'effectuer un choix politique<sup>(36)</sup>.

Enfin, la mise en œuvre correcte de ce type d'évaluation préalable exige des moyens financiers et techniques assez conséquents. Outre les honoraires et frais de fonctionnement et de mission des trois experts, doivent également être budgétés une consultation publique, qui dans ce cas s'adresse à tous les tiers intéressés, et une analyse d'impact du marché. Dès lors, la probabilité de voir réaliser prochainement une évaluation préalable d'un nouveau service de la RTBF nous paraît extrêmement faible.

### 3 Conclusions

En conclusion, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de cette réforme du statut de la RTBF. La Commission semble satisfaite, mais quel est l'intérêt pour le citoyen ? N'est-ce pas « beaucoup de bruit pour rien » ? Certains outils peuvent réellement apporter de la transparence et un regain de légitimité au service public, comme la consultation publique lors de la négociation du nouveau contrat ou le renforcement des règles de transparence des comptes. En revanche, les évaluations préalables risquent d'être un outil inefficace. Or, une règle inefficace est le signe que la question posée (jusqu'où la RTBF peut-elle développer ses activités ?) attend toujours une autre réponse...

Au-delà de cette première réflexion, ces différents changements apportés au statut de la RTBF sont le reflet de modifications plus générales qui affectent le droit administratif belge sous l'influence du droit européen. Depuis les années 1980, le droit européen a mené à la libéralisation de nombreux pans de l'activité économique. Pour s'adapter à ce nouvel environnement concurrentiel, les entreprises publiques, dont la RTBF, peuvent exercer des activités commerciales pour lesquelles elles sont soumises aux mêmes règles que les entreprises privées. Dans cette

optique, il est essentiel de distinguer clairement les missions de service public des activités commerciales. Il faut en effet contrôler que seules les missions de service public reçoivent un financement public, et pas les activités commerciales.

C'est donc le sens fonctionnel du service public qui prévaut en droit européen et, via le contrôle de la Commission européenne sur les aides d'État, également en droit administratif belge. Selon P.-O. de Broux, le service public doit ainsi être défini comme « une activité qui justifie, quelle que soit la personne à qui elle est confiée, des dérogations aux règles normalement applicables en droit privé »<sup>(37)</sup>. Dans ses conclusions sur le dernier ouvrage général publié en Belgique sur le service public, H. Dumont confirme que : « À certains égards (...), l'essentiel n'est plus tant de savoir si l'on a affaire ou non à un service public organique, c'est-à-dire à une personne morale de droit public. L'essentiel est de pouvoir identifier une fonction, une mission à assurer dans le respect des lois du service public et de dessiner les contours d'un régime approprié à l'exercice de cette mission, à la limite peu importe par qui »<sup>(38)</sup>.

Ce sens fonctionnel du service public, où « l'essentiel est de pouvoir identifier une fonction », est renforcé par l'utilisation des techniques du nouveau *management* public<sup>(39)</sup>. Certaines sont désormais bien ancrées dans le droit administratif belge, comme le contrat de gestion. D'autres sont plus nouvelles, comme les consultations publiques et les évaluations préalables à la prise de décision. Cette dernière technique est d'ailleurs particulièrement en vogue à l'heure actuelle. Un des exemples les plus marquants de cette tendance à l'évaluation préalable, qui pénètre tous les domaines du droit administratif, est la loi du 13 décembre 2013 qui instaure une analyse d'impact intégrée de la réglementation (A.I.R.)<sup>(40)</sup>.

Si la vision fonctionnelle du service public semble dès lors primer, une autre question reste en suspens : qui doit être chargé de la réalisation de ces missions de service public ? Dans le domaine des médias, ces missions sont confiées, dans la grande majorité des États membres, au radiodiffuseur public national. Les travaux du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public insistent d'ailleurs sur le rôle particulier de l'organisme public dans la réalisation des missions de service public<sup>(41)</sup>. Par conséquent, même si la question du mode de gestion, public ou privé, peut apparaître en second lieu, elle n'en reste pas moins essentielle dans ce domaine particulier, à la croisée entre satisfaction des besoins sociaux et culturels et impératifs économiques.

Enfin, ces nouvelles règles sont également une manifestation d'un changement plus profond de la nature du droit. Loin d'être une règle immuable, le droit apparaît aujourd'hui comme un énoncé en perpétuelle transformation. La durée du contrat de gestion de la RTBF est en principe de cinq ans. Mais ces cinq ans sont une éternité dans un monde où les évolutions technologiques se succèdent les unes aux autres à un rythme effréné. Les évaluations préalables doivent ainsi permettre de modifier le contrat de gestion lorsqu'il ne couvre pas un nouveau service de média que la RTBF souhaiterait lancer, sans attendre la prochaine renégociation. On assiste donc à la mise en place d'un processus, d'un cycle, où la règle de droit est revue en permanence, un phénomène déjà souligné par F. Ost et M. Van De Kerkhove : « Loin de prétendre encore valoir pour une durée indéterminée (l'éternité est dans le vœu des lois...), la norme juridique est entraînée aujourd'hui dans un processus de révision permanent, qui signe son caractère toujours expérimental »<sup>(42)</sup>.

Elise DEFREYNE\*

Assistante - doctorante au Centre de recherche en Information, droit et société (CRIDS), UNamur

(33) Article 18 décret Médias

(34) Décision RTBF, § 303.

(35) Voy. C.S.A. (Collège d'autorisation et de contrôle), avis n° 70-2014 sur la réalisation des obligations prévues par le contrat de gestion de la RTBF pour l'exercice 2013, 18 décembre 2014, disponible à l'adresse suivante : [http://csa.be/system/documents\\_files/2424/original/CAC\\_20141218\\_Avis\\_RTBF\\_2013.pdf?1435222939](http://csa.be/system/documents_files/2424/original/CAC_20141218_Avis_RTBF_2013.pdf?1435222939)

(36) F. OST et M. VAN DE KERKHOVE, *De la pyramide au réseau - pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Éditions du Bruylot, 2013, p. 121.

Saint-Louis, 2002, p. 332.

(37) P.-O. DE BROUX, « Historique et transformation de la notion de service public à la lumière du droit européen », in H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Le service public*, t. 1, *Le service public - Passé, présent, avenir*, Bruxelles, la Charte, 2009, n° 31.

(38) H. DUMONT, « Conclusions générales - L'euphorisation du droit des services publics, ou le service public entre menaces et renouveau », in H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS et S. VAN

DROOGHENBROECK (dir.), *Le service public*, t. 2, *Les lois du service public*, Bruxelles, la Charte, 2009, p. 332.

(39) Pour plus de développement sur le nouveau *management* public et ses multiples courants :

G. GRUENING, « Origin and theoretical basis of new public management », *International Journal of Public Management*, 2001, vol. 4, n° 1, pp. 1-25.

(40) Loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, M.B., 31 décembre 2013.

(41) Recommandation CM/

Rec(2012)1 du comité des ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public (adoptée par le comité des ministres le 15 février 2012, lors de la 1134<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres).

(42) F. OST et M. VAN DE KERKHOVE, *op. cit.*, p. 150.

(\*) L'auteur tient à remercier Alexandre de Streel et Pierre-Olivier de Broux pour leur relecture et leurs précieux commentaires. Les éventuelles erreurs ou omissions qui subsistent restent de la seule responsabilité de l'auteur.